

Piotr Laskowski

Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY JAKO CZYNNIK MAJĄCY ISTOTNE ZNACZENIE DLA GOSPODARKI BUDŻETOWEJ SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W POLSCE

Streszczenie: Rosnącego zadłużenia samorządów (w odróżnieniu od państwowego długu publicznego) nie postrzega się dziś jako zagrożenia ich sytuacji finansowej. Coraz powszechniejszym staje się pogląd, iż samorzady, które chcą podejmować poważne przedsięwzięcia inwestycyjne, muszą się zadłużać. Jednakże przepisy polskiego prawa rygorystycznie traktują zadłużanie się podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, którego nierozłączną częścią są gminy, powiaty i województwa samorządowe. Autor opracowania stoi na stanowisku, iż pomimo faktu, że udział samorządu terytorialnego w ogólnym zadłużeniu jest niewielki (nie przekracza 6% całości zadłużenia), to właśnie jednostki samorządu terytorialnego mogą najbardziej odczuć (ewentualne) ograniczenia ustawowe wynikające z przekroczenia tzw. wskaźników zadłużenia (relacji długu do PKB).

Słowa kluczowe: dług publiczny, samorząd terytorialny

1. Wstęp

Zjawisko nierównowagi finansów publicznych i jego wpływu na rozwój gospodarczy od wielu lat stanowi przedmiot zainteresowania wielu ekonomistów. Wysokie deficyty budżetowe oraz wzrastająca relacja długu publicznego do rozmiarów dochodu narodowego pobudzają dyskusję na temat kształtu polityki fiskalnej. Pamiętać musimy, iż władze publiczne planujące wydatki bez jednoczesnego zwiększenia podatków zostają zmuszone do zaciągnięcia pożyczek publicznych, których skutkiem jest dług publiczny. Kryzys finansowy lat 2008–2009 obciąża finanse publiczne nie tylko obecnie, ale niesie też istotne średnio- i długoterminowe konsekwencje. Globalne spowolnienie gospodarcze oraz wprowadzenie licznych rządowych programów antykryzysowych, mających na celu wsparcie wybranych sektorów oraz stymulowanie całych gospodarek, oddziałuje niekorzystnie na budżet państwa, ograniczając wpływy podatkowe przy jednoczesnym wzroście wydatków publicznych. Efektem jest rozluźnienie dyscypliny budżetowej. Stosowane dotychczas zasady dyscyplinujące władze publiczne szczególnie restrykcyjnie określały dopuszczalny poziom deficytu budżetowego oraz wielkość bieżących wydatków budżetowych, w tym zakres po-

mocy publicznej. Odejście od tych zasad na czas kryzysu rodzi obawy co do stanu finansów publicznych po jego zakończeniu.

W Polsce sektor finansów publicznych obejmuje dwa podsektory: sektor rządowy oraz samorządowy. Państwowy dług publiczny obejmuje zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansów pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora. Takie ujęcie definicji długu powoduje konieczność obliczania łącznej wielkości zobowiązań finansowych podmiotów sektora publicznego po odjęciu wzajemnych zobowiązań pomiędzy podmiotami tego sektora, a więc skonsolidowania zadłużenia w ramach sektora. Podstawową miarą obliczania państwowego długu publicznego jego wartość nominalna¹ (wartość świadczenia głównego) odnosząca się do danego rodzaju tytułu dłużnego.

W wielu krajach, nawet tych zaliczonych do wysoko rozwiniętych gospodarczo, finanse jednostek samorządowych obciążone są długami. Potrzeba zaciągania długów wynika przede wszystkim z nadmiernych wydatków budżetowych, które nie znajdują pokrycia we wpływach. Stałe zadłużenie podmiotów publiczno-prawnych sprowadza potrzebę spłaty długów i poniesienia ciężarów z tym związanych, które znacznie obciążają wydatki budżetowe.

2. Państwowy dług publiczny

Dług publiczny określany jest najczęściej jako finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych zobowiązań². Istotą zaciągania przez władze publiczne zobowiązań, których skutkiem jest dług publiczny, jest przyjęcie niezrównoważonego budżetu w sytuacji, w której władze publiczne nie mogą (lub nie chcą) zwiększać ciężarów podatkowych przy jednoczesnym braku woli dokonania cięć w wydatkach.

Dług publiczny występuje zawsze w związku z podjęciem decyzji dokonania wydatków publicznych w rozmiarze przekraczającym możliwości sfinansowania ich dochodami publicznymi. Występuje on więc na ogół z powodu tych samych przyczyn co deficyt budżetowy. W nauce finansów publicznych przyjmuje się, że do przyczyn powstawania długu publicznego należy³:

- uporczywie utrzymujący się deficyt budżetowy,
- okresy wzmożonych wydatków publicznych,
- świadomie realizowana polityka utrzymywania deficytu publicznego jako narzędzia interwencjonizmu państwowego bądź też polityka utrzymywania na tym

¹ Przez wartość nominalną zadłużenia rozumie się kwotę świadczenia głównego, należną do zapłaty w momencie wymagalności danego zobowiązania, np. wartość nominalną wyemitowanych i pozostających do spłaty papierów wartościowych, wartość nominalną zaciągniętej pożyczki, kredytu itp.

² Por.: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 251–252.

³ C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, LEXISNEXIS, Warszawa 2005, s. 405.

samym poziomie dochodów publicznych i wydatków publicznych, nieznajdujących pokrycia w dochodach,

- wejście władz publicznych w pułapkę zadłużenia.

Prawie każda z tych przyczyn ma charakter subiektywny i wynika z przyjęcia określonej koncepcji polityki społecznej i gospodarczej rządu.

Deficyt budżetowy (generujący w konsekwencji dług publiczny) występuje w Polsce od początku lat 90. XX w. Budżety publiczne w tamtych latach nie wykazywały możliwości samofinansowania wszystkich potrzeb wydatkowych, dlatego finansowano je za pomocą „instrumentów pożyczkowych”. Powodowało to wzrost ogólnego poziomu długu publicznego. Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów⁴:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymaganych zobowiązań:
 - wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

W Polskim długu publicznym można wyróżnić kilka podstawowych czynników decydujących o jego wysokości, do których niewątpliwie należą⁵:

- nadmierny dług publiczny staje się odsetkowym obciążeniem budżetu. Deficyt budżetowy często nie jest stosowany do łagodzenia skutków wahań koniunkturalnych gospodarki, ale służy pokryciu kosztów zadłużenia z poprzednich lat,
- z długiem publicznym wiąże się nie tylko jego obsługa, czyli płatność odsetek, które pokrywane są kolejnymi pożyczkami. Dług posiada również określoną czasową strukturę zapadalności rat kapitałowych oraz strukturę walutową. Im krótszy czas, tym większe wartości raty kapitałowej, wymagające często finansowania ze źródeł zewnętrznych,
- rosący deficyt budżetowy i dług publiczny łączą się z tak zwanym efektem wypychania (*crowding-out*) inwestycji i częściowo konsumpcji sektora niepublicznego. Realizacja wydatków większych niż dochody w sektorze finansów publicznych „wypycha” inwestycje niepubliczne zbyt wysokim dla części projektów inwestycyjnych poziomem stóp procentowych. W efekcie rośnie przeciętny poziom stóp procentowych, co ogranicza poziom popytu inwestycyjnego w gospodarce.

⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).

⁵ P. Pijet, *Dług publiczny Polski jako zagrożenie dla rozwoju gospodarczego samorządów*, w: *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Printgroup, Szczecin 2006, s. 306.

Występowanie długu publicznego, a w szczególności jego rozmiary, zróżnicowanie instrumentów jego zaciągania i konieczność bieżącej jego obsługi powodują, iż coraz większego znaczenia nabiera umiejętność właściwego zarządzania długiem. Coraz częściej wskazuje się na politykę zarządzania długiem publicznym jako trzeci – obok polityki fiskalnej i monetarnej – zasadniczy element polityki finansowej państwa⁶.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁷ wprowadziła zasadę, iż nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 produktu krajowego brutto (PKB). Również w ustawie o finansach publicznych⁸ wprowadzono procedury ostrożnościowe i sanacyjne⁹, mające na celu niedopuszczenie do przekroczenia, przez podmioty zaliczone do sektora finansów publicznych, wyznaczonego limitu zadłużenia¹⁰.

Procedury te obejmują następujące progi wskaźnika zadłużenia:

- ✓ gdy relacja długu w danym roku jest większa od 50%, ale nie większa od 55% produktu krajowego brutto (PKB), Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna relacja z roku budżetowego,
- ✓ gdy relacja długu w danym roku jest większa od 55%, a mniejsza od 60% produktu krajowego brutto (PKB):
- Rada Ministrów uchwała projekt ustawy, w którym:
 - nie przewiduje się deficytu budżetu państwa,
 - nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 przywołanej ustawy,

⁶ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 29.

⁷ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., dz. cyt.

⁹ Program sanacyjny obejmuje:

- wskazanie przyczyn kształtowania się relacji państwowego długu publicznego,
- program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia relacji, uwzględniający w szczególności propozycje rozwiązań prawnych mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów w sektorze finansów publicznych,
- trzyletnią prognozę dotyczącą relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, wraz z przewidywanym rozwojem sytuacji makroekonomicznej kraju.

¹⁰ Rozszerzenie zakresu i szczegółowości unormowań w problematyce długu jest wyrazem dbałości o zdrowe finanse publiczne, wzmocnienia stabilności i przewidywalności realizowanej polityki makroekonomicznej, a także dodatkowo wyznacza pewien margines bezpieczeństwa dla niekontrolowanego kształtowania się długu publicznego (poprzez branie pod uwagę również potencjalnych wydatków związanych z udzielaniem poręczeń i gwarancji). Jest szczególnie ważne w aspekcie wprowadzonej w życie reformy samorządowej (decentralizacja finansów publicznych) i niebezpieczeństwa nadmiernego narastania długu publicznego w sektorze samorządowym, pomimo trzymania w ryzach długu sektora rządowego.

- waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy,
- wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa, z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich,
- nie przewiduje się wzrostu wydatków w jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2 przywołanej ustawy, na poziomie wyższym niż w administracji rządowej;
- Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich,
- Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu obniżenie relacji długu Skarbu Państwa do PKB,
- wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 przywołanej ustawy;
- ✓ gdy relacja długu w danym roku jest równa lub większa od 60% produktu krajowego brutto (PKB):
- Rada Ministrów uchwała projekt ustawy, w którym:
 - nie przewiduje się deficytu budżetu państwa,
 - nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, w tym pracowników jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 przywołanej ustawy,
 - waloryzacja rent i emerytur nie może przekroczyć poziomu odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonego przez Główny Urząd Statystyczny za poprzedni rok budżetowy,
 - wprowadza się zakaz udzielania pożyczek i kredytów z budżetu państwa, z wyjątkiem rat kredytów i pożyczek udzielonych w latach poprzednich,
 - nie przewiduje się wzrostu wydatków w jednostkach, o których mowa w art. 139 ust. 2 przywołanej ustawy, na poziomie wyższym niż w administracji rządowej;
- Rada Ministrów dokonuje przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu programów wieloletnich,
- Rada Ministrów, najpóźniej w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji, przedstawia Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%,
- wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu,

- poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia tej relacji, jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

Regulacje Unii Europejskiej¹¹ w zakresie długu sektora publicznego (*general government*) nakładają na kraje członkowskie obowiązek utrzymywania go na poziomie poniżej 60% produktu krajowego brutto (PKB). Należy zauważyć, iż występuje różnica między długiem sektora *general government* (w UE) a państwowym długiem publicznym (w Polsce). W Polsce ograniczenia odnośnie limitów zadłużenia odnoszą się do państwowego długu publicznego, powiększonego o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji, natomiast w Unii Europejskiej wielkości bazowe nie uwzględniają długu potencjalnego¹².

Wielkość długu publicznego w ostatnich czterech latach w Polsce przedstawia tabela 1. W analizowanym okresie możemy zauważyć narastanie w wartościach nominalnych państwowego długu publicznego. W relacji do produktu krajowego brutto (PKB) dług publiczny zbliżył się do granicy 50%¹³.

Tabela 1. Wielkość najważniejszych kategorii długu publicznego

Wyszczególnienie	2006		2007		2008		2009	
	kwota mld zł	relacja do PKB	kwota mld zł	relacja do PKB	kwota mld zł	relacja do PKB	kwota mld zł	relacja do PKB
Państwowy dług publiczny	505,0	47,7%	527,4	45,2%	597,8	47,0%	669,99	49,9%
Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (<i>general government</i>)	505,2	47,8%	527,6	45,2%	598,4	47,1%	670,7	50,0%
PKB	1056,5	X	1166,8	X	1271,9	X	1342,7	X

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W tabeli 2 zaprezentowano strukturę państwowego długu publicznego (DPD) w latach 2006–2009. W przedstawionych czterech latach możemy zaobserwować tendencję utrzymywania się relacji zadłużenia poszczególnych sektorów finansów publicznych do państwowego długu publicznego na porównywalnym poziomie,

¹¹ Tzw. kryteria fiskalne Unii Europejskiej sformułowane w konwergencji Traktatu z Maastricht.

¹² Różnica ta sprawia, iż liczony zgodnie z zasadami UE polski dług publiczny jest niższy niż obliczony przy zastosowaniu polskich regulacji prawnych.

¹³ Opracowana przez Ministerstwo Finansów we wrześniu 2009 r. „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2010–2012” zakłada dalszy przyrost zadłużenia i kosztów obsługi długu publicznego z niebezpiecznym zbliżeniem się relacji długu do PKB do granicy 55%. W latach 2010–2012 relacja długu do PKB utrzymywać się będzie w przedziale 54,5–54,8%, co podnosi ryzyko przekroczenia tego progu i uruchomienia sankcji wynikających z ustawy o finansach publicznych.

z jednoczesną zdecydowaną przewagą zadłużenia sektora rządowego (w przedziale 93,1–94,8% DPD).

Tabela 2. Struktura państwowego długu publicznego (DPD)*

Wyszczególnienie	2006		2007		2008		2009	
	kwota mld zł	relacja do PDP	kwota mld zł	relacja do PDP	kwota mld zł	relacja do PDP	kwota mld zł	relacja do PDP
Państwowy dług publiczny	505,0	X	527,4	X	597,8	X	669,99	X
w tym:								
zadłużenie sektora rządowego	477,9	94,7%	500,2	94,8%	566,9	94,8%	623,7	93,1%
zadłużenie sektora samorządowego	23,3	4,6%	24,5	4,6%	28,1%	4,7%	39,32	5,9%
zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	3,8	0,7%	2,7	0,5	2,8	0,5%	6,96	1,0%

* Po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do sektora finansów publicznych (tj. po konsolidacji).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

3. Istota zarządzania długiem publicznym

Zarządzanie długiem publicznym jest integralną częścią szeroko pojętej polityki długu publicznego¹⁴, którą określić można jako świadome decyzje i działania władz publicznych polegające na wyborze zaciągania długu jako sposobu finansowania nadmiernych wydatków budżetowych. Politykę długu publicznego klasyfikuje się w obrębie stabilizacyjnej funkcji finansów publicznych, która dotyczy efektów podatkowych oraz polityki wydatkowej, mających bezpośredni wpływ na sferę realną i pieniężną gospodarki, a więc zatrudnienie, inflację oraz wzrost gospodarczy¹⁵. W ujęciu makroekonomicznym zarządzanie długiem publicznym określa się jako wyodrębnioną „politykę”, która służy, wraz z polityką monetarną, jako narzędzie

¹⁴ Fundamentem polityki długu publicznego stało się odejście od klasycznej doktryny nauki skarbowości, czyli równowagi budżetowej, i przejście keynesowskiej teorii interwencjonizmu państwowe-go. Jednym z jej głównych założeń było przyzwolenie na powiększanie wydatków budżetu państwa ponad jego dochody, dopuszczając tym samym istnienie deficytu budżetowego, który trzeba sfinansować poprzez zaciągnięcie długu.

¹⁵ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym...*, dz. cyt., s. 20.

stabilizacji makroekonomicznej¹⁶. Mikroekonomiczny kontekst zarządzania długiem publicznym sprowadzić należy do realizacji celów operacyjnych.

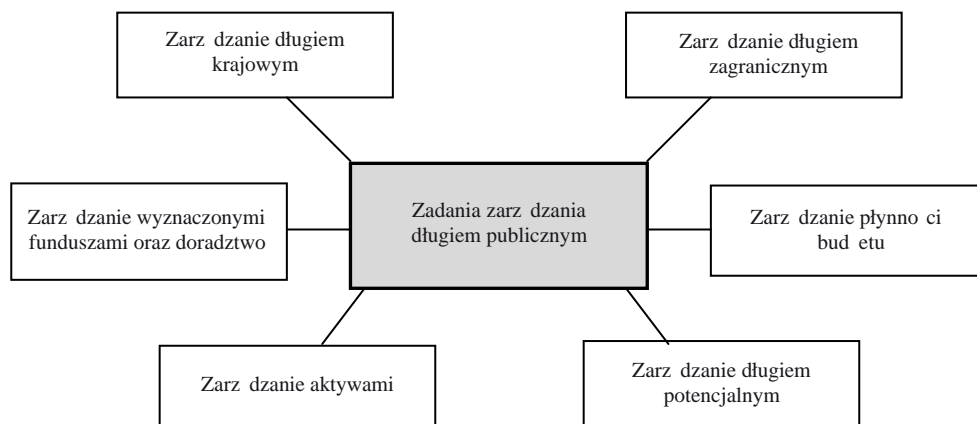
Zarządzanie długiem jest to proces ustanowienia i wykonania strategii zarządczych w przypadku wzrostu wymaganej wielkości potrzeb, osiągania wyznaczonych celów dotyczących ryzyka i kosztów oraz innych celów, jak rozwój i utrzymanie wydajnego rynku papierów skarbowych. Do najczęściej wymienianych funkcji zarządzania długiem publicznym należą¹⁷:

- definiowanie zakresu prowadzonej polityki – określenie celów i strategii, dobór instrumentów, zakresu koordynacji z polityką budżetową i monetarną oraz zasady sprawozdawczości i przejrzystości prowadzonych działań,
- funkcja planowania – przygotowywanie prognoz finansowania potrzeb pożyczkowych rządu oraz określenie programów emisyjnych (w aspekcie wielkości, częstotliwości emisji, instrumentów i operacji),
- funkcja emisyjna – obejmuje organizację i wybór metod emisyjnych, wolumenu emisji, zasad dystrybucji i przekazywanej informacji o emisjach,
- funkcja fiskalna – zarządzanie przepływami pieniężnymi na rachunku budżetowym, prognozowanie krótkookresowe bieżących potrzeb pożyczkowych, lokowanie nadwyżek finansowych,
- funkcja rachunkowa – prowadzenie operacji rejestracji (księgowania), rozliczeniowych i depozytowych,
- organizacja rynku wtórnego instrumentów skarbowych – stymulowanie rozwoju segmentów rynku, określenie zasad pośrednictwa oraz kształtowanie infrastruktury rynkowej,
- funkcja nadzorcza – określenie zasad wewnętrznego monitoringu działalności instytucji zarządzającej, nadzór nad rynkiem instrumentów skarbowych,
- funkcja komunikacyjna – prowadzenie szerokich działań informacyjnych w ramach współpracy z rynkiem (inwestorami, pośrednikami, agencjami ratingowymi),
- funkcja doradcza – prowadzenie działalności doradztwa publicznego, zarówno na szczeblu rządowym, jak i innych podmiotów publicznych (np. na szczeblu samorządowym),
- funkcja usługowa – możliwość przeprowadzania dodatkowych operacji zarządczych (także o charakterze inwestycyjnym) na wyznaczonych zasobach środków publicznych.

¹⁶ Rynkowy charakter współczesnej polityki zarządzania długiem wywołuje także wyraźne implikacje dla polityki banku centralnego, realizującej makroekonomiczny cel stabilizacji cen. Podkreśla się konieczność wprowadzenia działań koordynacyjnych pomiędzy polityką zarządzania długiem a polityką monetarną. Polityka zarządzania długiem publicznym wpisana jest w szeroki zakres polityki zadłużenia władz centralnych, wywołując makroekonomiczne skutki o charakterze pieniężnym i gospodarczym.

¹⁷ Szerzej: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym...*, dz. cyt., s. 21–23.

W ramach przedstawionych funkcji wyodrębnić można najważniejsze zadania polityki zarządzania długiem publicznym, scentralizowane zazwyczaj w obrębie wyznaczonej instytucji. Zadania realizowane w ramach zarządzania długiem publicznym przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Zadania realizowane w ramach zarządzania długiem publicznym

Źródło: K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 24.

Zarządzanie długiem publicznym jest niewątpliwie procesem o charakterze złożonym, co wynika między innymi z współzależności między długiem publicznym a innymi parametrami gospodarczymi (m.in. wysokością stóp procentowych, stopą inflacji, wysokością rezerw dewizowych, bilansem płatniczym)¹⁸. Dług publiczny i koszty jego obsługi w znaczący sposób oddziałują na inne sfery gospodarki kraju, w tym przede wszystkim na sytuację budżetu państwa (ponieważ koszty obsługi długu zazwyczaj stanowią znaczącą część wydatków budżetowych), oraz mogą wywołać zaburzenia na rynku finansowym. Długie terminy zapadalności wielu instrumentów dłużnych oraz trwały charakter długu sprawiają, iż zadłużenie publiczne jest kategorią długoterminową. Ponadto decyzje dotyczące struktury długu podejmowane są w warunkach zmienności na rynkach finansowych i wysokiego poziomu niepewności co do przyszłości, zwłaszcza co do przyszłej sytuacji gospodarczej i stanu finansów państwa¹⁹. Powyższe powoduje, iż w celu jak najbardziej racjonalnego zarządzania długiem coraz większą uwagę przywiązuje się do formułowania

¹⁸ G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, w: *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 727.

¹⁹ L. Klukowski, *Optymalizacja zarządzania długiem Skarbu Państwa*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 9, s. 4–5.

przejrzystych celów i wyznaczenia kompleksowych strategii zarządzania długiem publicznym.

Ustawa o finansach publicznych²⁰ powierza zarządzanie państwowym długiem publicznym Ministrowi Finansów i zobowiązuje go do opracowania strategii zarządzania długiem publicznym oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny.

Strategia zarządzania długiem publicznym obejmuje w szczególności:

- uwarunkowania zarządzania długiem związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki,
- analizę poziomu państwowego długu publicznego,
- prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa,
- prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa,
- kształtowanie struktury zadłużenia,
- prognozy i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

System zarządzania długiem publicznym ma zapewnić realizację celów głównych i dodatkowych. W ramach celów głównych mieści się nie tylko zaspokojenie popytu na pieniądź nie pochodzący z dochodów publicznych i sfinansowanie deficytu, lecz także konieczność wspierania przez rząd polityki monetarnej centralnego banku państwa (np. przez sprzedaż rządowych papierów dłużnych sektorowi pozabankowemu), umocnienie państwowych rezerw walutowych i zaciąganie pożyczek zagranicznych. Natomiast wśród celów dodatkowych wymienia się: zapewnienie stałego dostępu władz publicznych do rynków finansowych, efektywne zarządzanie nowymi emisjami papierów wartościowych, minimalizację kosztów pozyskania i obsługi długu publicznego, promowanie oszczędności, zapewnienie sprawnego funkcjonowania wtórnego rynku skarbowych papierów wartościowych. Ustalenie deficytu budżetowego i długu publicznego może odbywać się tylko w ramach reguł określonych prawem. Mimo tego ograniczenia, a może także dzięki jego istnieniu, planowanie i ustalenie deficytu budżetowego i jego finansowanie są przedmiotami polityki finansowej rządu. Oznacza to, że staje się rodzajem sztuki lub umiejętności, które nie wypływają nawet z najlepszych programów politycznych, lecz z głębokiej wiedzy o przyczynach i skutkach deficytu budżetowego, a także o warunkach prowadzenia prawidłowej polityki finansowej w zakresie jego ustalania, finansowania, ograniczania i eliminacji²¹.

W przypadku jednostki samorządu terytorialnego za cel zarządzania jej długiem przyjąć możemy²²:

- określenie przyczyn korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania (w krótkim, średnim i długim okresie),

²⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., dz. cyt.

²¹ C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe...*, dz. cyt., s. 406.

²² M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego – istota procesu, cele, uwarunkowania, decyzje*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2, s. 6–7.

- określenie skutków korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania,
- zdefiniowanie ograniczeń (prawnych, ekonomicznych, społecznych),
- określenie trybu podejmowania decyzji przez JST w zakresie wyboru formy długu,
- wybór odpowiedniego instrumentu zwrotnego finansowania,
- restrukturyzację zadłużenia,
- minimalizowanie kosztów pozyskiwania środków na obsługę długu,
- utrzymanie płynności finansowej budżetu JST i tym samym zdolności do obsługi długu.

Przepisy prawa nie wymuszają na jednostkach samorządu terytorialnego zarządzania długiem, a jedynie spełnienie ustawowych poziomów zadłużenia i obsługi długu. W gestii jednostki samorządu terytorialnego pozostaje więc zakres i sposób zarządzania jej zobowiązaniami. Oczywiście wydaje się, iż jednostka samorządu terytorialnego, chcąc efektywnie i skutecznie zarządzać długiem, winna opracować wieloletni plan inwestycyjny realizujący cele strategii zarządzania tym długiem.

4. Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego

Dobrze funkcjonujący samorząd jako instytucja winien dysponować wielością i różnorodnością tzw. narzędzi do wspierania działań i aktywności mieszkańców oraz pomagających zaspokoić ich potrzeby. Jednostki samorządu terytorialnego, wyposażone w osobowość prawną, prawa własności, prawa majątkowe, mają określony zakres zadań, które przy wykorzystaniu tych praw realizuje samodzielnie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W wypełnianiu zadań istotne znaczenie dla jednostki samorządowej ma pozyskiwanie środków finansowych na realizację takich zadań inwestycyjnych, które rozszerzają zakres świadczonych usług na rzecz społeczności lokalnej oraz poprawiają jakość tych usług. Jednym z podstawowych czynników, od których zależy rozmiar i efekty działalności jednostki samorządu terytorialnego, jest racjonalnie prowadzona gospodarka finansowa, rozumiana jako ogół czynników związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków finansowych.

Jednostki samorządu terytorialnego generalnie zaciągają zobowiązania z dwóch powodów, tj. w celu pokrycia występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego oraz w celu finansowania zadań inwestycyjnych. W pierwszym przypadku zaciągane są zobowiązania krótkoterminowe, których spłata następuje w tym samym roku, w którym miało miejsce ich zaciągnięcie. Inaczej jest w przypadku zaciągania zobowiązań długoterminowych. Z natury nie są one spłacane w tym samym roku, w którym miało miejsce ich zaciągnięcie, jednakże koszty ich obsługi muszą być ponoszone co najmniej raz w roku. Można więc powiedzieć, że zaciągnięte przez wspólnoty samorządowe zobowiązania służą interesowi publicznemu, jednakże

nadmierne zadłużenie może zagrozić wywiązaniu się przez jednostkę samorządową z finansowania ustawowo nałożonych na nią zadań, dlatego też JST muszą przestrzegać ograniczeń związanych z wysokością ich zadłużenia.

Podejmując decyzję o zaciągnięciu zobowiązań finansowych, organy przedstawicielskie samorządu terytorialnego powinny z rozsądkiem i odpowiedzialnością korzystać z możliwości wyboru najlepszego źródła finansowania występujących potrzeb związanych z planowanymi wydatkami budżetowymi. Przepisy polskiego prawa rygorystycznie traktują zadłużanie się podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, którego nierozłączną częścią są gminy, powiaty i województwa.

Dziś wiadomym jest, że samorządy, które chcą podejmować poważne przedsięwzięcia inwestycyjne, muszą się zadłużać. Rosnące wydatki bieżące pochłaniają bowiem prawie wszystkie dochody własne i uzupełniające do tego stopnia, że tylko nieliczne jednostki samorządowe w Polsce nie korzystają z zewnętrznych źródeł pozyskiwania dodatkowych pieniędzy. Jednostki te, działając na podstawie ustawy o finansach publicznych²³, nie mogą jednak zaciągać zobowiązań finansowych, których maksymalna wartość nominalna, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawarcia transakcji.

Należy zauważyć, iż do końca 2013 r. będzie trwał okres przejściowy dotyczący prawnej reglamentacji wysokości dopuszczalnego zadłużenia i jego obsługi w jednostkach samorządu terytorialnego²⁴. W okresie przejściowym w zakresie limitowania poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków obowiązywać będą więc przepisy poprzedniej ustawy o finansach publicznych²⁵, w myśl których kwota przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek (na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów), wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,
- wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów), wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego (jeżeli relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto

²³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241).

²⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych..., dz. cyt.

przekroczy 55%, to łączna kwota spłat nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikają z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji). Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym²⁶.

Po okresie przejściowym przepisy ustawy o finansach publicznych z roku 2009²⁷ precyzyjnie określają źródła finansowania deficytu budżetowego JST oraz cele, na które mogą być zaciągane wynikające z tego tytułu zobowiązania finansowe.

Deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może zostać sfinansowany przychodami pochodzącymi z:

- sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- kredytów;
- pożyczek;
- prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego;
- nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych;
- wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą również zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W uchwale budżetowej JST należy określić limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych. Organ stanowiący JST może w uchwale budżetowej upoważnić organ wykonawczy do zaciągania wyżej wymienionych kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych²⁸. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty określonej

²⁶ Ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegającymi zwrotowi środkami z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), chyba że zakończono program, projekt lub zadanie realizowane z takich środków oraz otrzymano refundację dokonanych wydatków.

²⁷ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych..., dz. cyt.

²⁸ Wśród wydatków bieżących należy ujmować m.in. wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym, a także obsługę długu tej jednostki. W tym zatem zakresie funkcja kontrolna, w odniesieniu do wysokości dopuszczalnego zadłużenia, realizowana jest przez organ stanowiący JST.

w uchwale budżetowej JST. Ustawowo określono takie warunki zaciągania długu, które nie powinny prowadzić do nadmiernego obciążenia z tytułu jego obsługi. JST mogą zaciągać jedynie takie długoterminowe zobowiązania finansowe, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym:

- dyskonto od emitowanych papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej,
- kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna,
- w dniu zawierania transakcji musi być już znana wartość nominalna, należna do zapłaty w dniu wymagalności²⁹.

Wzmocnieniu ulegną instytucjonalne formy planowania i kontroli dopuszczalnego poziomu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w ramach wprowadzanej wieloletniej prognozy finansowej oraz wpływu jej ustaleń na postanowienia zamieszczane w uchwale budżetowej JST³⁰. Uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej JST (która ma być dokumentem stymulującym politykę finansową jednostek samorządu terytorialnego) organ stanowiący tej jednostki uchwali po raz pierwszy nie później niż uchwałą budżetową na 2011 r.

Nowym rozwiązaniem będzie ustalanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego zamiast ustalanych dotychczas uniwersalnych, tj. odnoszących się do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (odpowiednio także do związków komunalnych), granic dopuszczalnego zadłużenia. Organ stanowiący JST nie będzie mógł uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat długoterminowych kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od wszystkich kredytów i pożyczek,
- wykupów papierów wartościowych, wraz z należnymi od nich odsetkami i dyskontem,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu³¹. Obliczanie indywidualnego wskaźnika

²⁹ Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których nie stosuje się tego ograniczenia, uwzględniając w szczególności specyfikę kredytów i pożyczek z instytucji międzynarodowych lub od pożyczkodawców rządowych, a także biorąc pod uwagę możliwość wywiązywania się z zaciągniętych zobowiązań oraz ograniczenie wzrostu poziomu państwowego długu publicznego.

³⁰ Szerzej: Z. Ofiarski, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2, s. 30.

³¹ Wskaźnik ten powinien być liczony indywidualnie dla każdej JST na podstawie wielkości wynikających ze sprawozdań z trzech ostatnich lat i przedstawiać rzeczywiste możliwości danej JST w zakresie spłaty zobowiązań. Łączna kwota spłat i wykupów JST nie obejmuje zobowiązań związku komunalnego współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń.

zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego, a także uwzględnianie w ich limicie zadłużenia wyżej wymienionych zobowiązań związku komunalnego po raz pierwszy nastąpi dopiero w 2014 r.

Wobec wprowadzenia nowych systemowych rozwiązań w zakresie zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego zrezygnowano z limitowania poziomu ich deficytów po przekroczeniu przez relację kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto 50%. Limity w zakresie deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego zostały jednak utrzymane w przypadku kształtowania się relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto powyżej 55 i 60%, tj.:

- w przypadku przekroczenia progu 55% wydatki budżetu JST będą mogły być wyższe niż dochody tego budżetu, powiększone o nadwyżkę budżetową i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków pochodzących z Unii Europejskiej i niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA,
- w przypadku przekroczenia progu 60% budżet JST musi być w całości zrównoważony, tj. wydatki budżetu JST nie mogą być wyższe niż dochody. Ponadto poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia tej relacji, jednostki sektora finansów publicznych, a więc także jednostki samorządu terytorialnego, nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

5. Podsumowanie

Instytucja długu publicznego (państwowego i samorządowego) jest obecna w prawie wszystkich współczesnych gospodarkach rynkowych. Dług publiczny w Polsce ma znaczący wpływ na relacje z Unią Europejską, w tym również na wiarygodność Polski jako podmiotu będącego adresatem transferów finansowych. W tym kontekście duże obawy budzi fakt wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa, jednakże w trakcie kryzysu gospodarczego (w jakim niewątpliwie znalazły się kraje UE) wątpliwym wydaje się (szczególnie w najbliższym okresie) możliwość odwrócenia tendencji narastania długu publicznego (szczególnie w relacji do produktu krajowego brutto).

W większości państw europejskich za poziom długu publicznego odpowiada rząd, który bezpośrednio lub pośrednio sprawuje kontrolę nad długiem jednostek samorządu terytorialnego. Władze państwowe ograniczają swobodę jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie zaciągania zobowiązań oraz poprzez regulacje prawne sprawują kontrolę w zakresie³²:

- zaciągania zobowiązań (indywidualne limity zadłużenia, konieczne zezwolenia),
- poziomu zadłużenia,

³² Szerzej: M. Jastrzębska, *Ograniczanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4, s. 13–17.

- równowagi budżetu bieżącego,
- sposobu wykorzystania długu.

W krajach członkowskich Unii Europejskiej trudno jest doszukać się jednolitych zasad dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego czy też ograniczeń w tym zakresie³³.

W Polsce przyjęto rozwiązanie (nawiązujące do limitu maksymalnego zadłużenia sektora publicznego), w którym poprzez ustanowienie limitów jakościowych i ilościowych w znacznej mierze uzależniono zaciąganie zobowiązań od wysokości państwowego długu publicznego³⁴. Limit poziomu długu (nie powinien być większy niż 60% dochodu danej jednostki JST) stanowi nieuzasadnione nawiązanie do kryterium fiskalnego konwergencji. Ponadto należy zauważyć, iż wielkość środków przeznaczanych na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego jest uzależniona od stanu finansów publicznych (poziomu relacji państwowego długu publicznego do PKB), a nie od kondycji finansowej konkretnej jednostki. W tym stanie rzeczy za pozytywne należy przyjąć rozwiązania „poluzniające” limit poziomu długu JST, które zostały zawarte w nowej ustawie o finansach publicznych³⁵. Zrezygnowanie z limitowania poziomu deficytu JST po przekroczeniu przez relację państwowego długu publicznego do PKB granicy 50% uznać należy za krok w dobrym kierunku. Pamiętać jednak musimy, iż ustawodawca utrzymał limity w przypadku kształtowania się relacji państwowego długu publicznego do PKB powyżej 55 i 60%³⁶.

Literatura

1. Gołębiowski G, *Dług publiczny*, w: *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
2. Jastrzębska M., *Ograniczanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 4.
3. Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego – istota procesu, cele, uwarunkowania, decyzje*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2.
4. Kańduła S., Kotlińska J., *Limity zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3 (1203), Wrocław 2008.

³³ P. Swianiewicz, *Bez bankructw*, „Wspólnota” 2004, nr 10, s. 10–13.

³⁴ Limity ilościowe dotyczą dopuszczalnego poziomu zadłużenia JST oraz kosztów jego obsługi. Natomiast limity jakościowe mają charakter postulatywny. Szerzej: S. Kańduła, J. Kotlińska, *Limity zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i proponowane kierunki zmian*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Nr 3 (1203), Wrocław 2008, s. 496–497.

³⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., dz. cyt.

³⁶ W przypadku przekroczenia progu 55% wydatki jednostki samorządu terytorialnego będą mogły być wyższe niż dochody tego budżetu jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków pochodzących z UE i niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa EFTA. W przypadku przekroczenia progu 60% budżet jednostki samorządowej musi być w całości zrównoważony.

5. Klukowski L., *Optymalizacja zarządzania długiem Skarbu Państwa*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 9.
6. Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, LEXISNEXIS, Warszawa 2005.
7. Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
8. Ofiarski Z., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2.
9. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
10. Pijet P., *Dług publiczny Polski jako zagrożenie dla rozwoju gospodarczego samorządów*, w: *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Printgroup, Szczecin 2006.
11. Swianiewicz P., *Bez bankructw*, „Wspólnota” 2004, nr 10.
12. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241).
14. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240).
15. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

STATE PUBLIC DEBT AS AN ESSENTIAL FACTOR FOR BUDGET ECONOMY OF LOCAL AUTHORITY IN POLAND

Summary: Increase in public debt is one of the main threats to the proper development of the economy of each country. Poland is not free from this problem, despite the clear economic successes, as maintenance of GDP growth in 2009. The growing indebtedness of local governments is not considered nowadays as a threat to their financial situation. The view which becomes more popular is while municipal governments wish to undertake major investments, they must get indebted. The author of the study believes that despite the fact that the share of local authority in overall debt is rather small (not exceeding 6% of the total debt), the units which can experience, most of all, any (presumptive) statutory limitations arising from an overrun of the so-called debt indicators (debt to GDP relation), are indeed the local authority units.